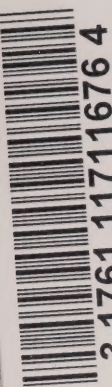


CA1
YX2
- JOC 152



THE CANADIAN CONSTITUTION

30



EXPLANATION of a proposed
Resolution respecting
the Constitution of Canada


Introduction

The Government of Canada has placed before Parliament a proposed Resolution containing constitutional proposals of historic importance. When these proposals come into effect, they will signify the passing of the last vestige of Canada's former colonial status. The fundamental nature of our political system will not be changed: Canada will remain a parliamentary democracy with a federal system of government and the Queen as Head of State. However, now, after 113 years, we will finally have a Constitution that is completely our own and that can be amended entirely within this country. The changes are also momentous in that, for the first time, Canadians will have basic rights and freedoms enshrined in and protected by the Constitution.

This booklet is published to help Canadians understand the nature and significance of the proposals before Parliament. The reader interested in more detailed information should refer to the Resolution itself, which has been published with clause-by-clause explanatory notes.*

*Requests for copies should be addressed to:

Publications Canada
Box 1986, Station "B"
OTTAWA, CANADA
K1P 6G6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

The Resolution

The three main objectives of the proposed Resolution are discussed in detail below, but in brief they are as follows:

- to “patriate” the Constitution and provide for an amending formula
- to entrench a Canadian Charter of Rights and Freedoms, including mobility rights and minority language educational rights
- to entrench the principle of equalization.

In addition the Resolution provides for the expeditious preparation of an official French version of the Constitution.

Patriation with an Amending Formula

When the Fathers of Confederation sat down in Charlottetown in 1864 to begin to draft the resolutions that would become the *British North America (BNA) Act*, they did not include an amending procedure, since it was to be an act of the British Parliament and therefore subject to the normal provisions for altering legislation in Britain. Today, 116 years later, every time Canada wants to amend any part of the Canadian Constitution that relates to the division of powers between the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces and to certain other provisions, it still has to ask the Parliament of the United Kingdom to pass an amendment to the *BNA Act*. Canada is the only sovereign country in the world that still has to turn to the Parliament of another country to amend its own Constitution.

This unusual situation has caused concern in Canada for more than 50 years. It has not been corrected, however, because federal and provincial governments have been unable to agree on an amending formula.

The search for a formula began in 1927. This first attempt was unsuccessful as was a subsequent attempt in

1931. As a result, Canada requested that the *BNA Act* be excepted from the terms of the *Statute of Westminster*, which recognized the independence of the self-governing countries of the Commonwealth and provided that the jurisdiction of the British Parliament no longer apply to them.

Again, at federal-provincial conferences in 1935-36 and in 1950, attempts were made to find an acceptable formula—without success.

During the 1960s a concerted effort was made to find a formula that would satisfy the federal and provincial governments. In 1961 an amending procedure known as the "Fulton formula," named after the then Minister of Justice, the Honourable E. Davie Fulton, was developed. It did not receive unanimous support, but in 1964, at a federal-provincial conference, a modified version of this formula, advanced by the Minister of Justice of the time, the Honourable Guy Favreau, and known as the "Fulton-Favreau formula," was approved in principle. Subsequently, it too failed to win unanimous provincial support and was set aside.

Between 1968 and 1971, a continuing Constitutional Conference discussed patriation and an amending procedure. All governments represented at the Victoria Conference in June 1971 agreed to what became known as the "Victoria amending formula." It seemed that, at last, a satisfactory formula had been found. However, when the Government of Quebec decided after the Victoria Conference that it was not prepared to proceed with the full constitutional package, of which the amending formula was a part, this attempt failed as well.

The search was again taken up in 1975-76 and in 1978-79 and finally during the constitutional negotiations of the summer of 1980. While various formulas were discussed, no agreement was reached.

Fifty-three years after the search began, we still have not agreed on a formula. It is widely recognized that it is not only inconvenient to have to ask the British Parliament to amend the *BNA Act*, it is also inconsistent with our status as a sovereign state. Not only that, but the absence of a Canadian amending formula has made step-by-step constitutional reform more difficult. In 1980, no government can easily accept the affront to national pride of having to perpetuate the system of asking the British Parliament to amend our Constitution item by item, a procedure equally burdensome to the British and to Canadians.

The desirability of patriation has been acknowledged for years by both federal and provincial governments. As recently as May of 1980, Mr. William Yurko, a Progressive Conservative Member of Parliament from the riding of Edmonton East, introduced a resolution in the House of Commons calling for patriation of the Constitution. His resolution was given unanimous approval by the House. Moreover, Canadians across the country have expressed the opinion that patriation is desirable and should be achieved soon.

Thus, in view of the fact that there is now a widespread belief that patriation has become essential for reasons of both national pride and practicality, the Government of Canada has laid before Parliament a proposed Resolution designed to bring about the patriation of the Constitution. Since no amending formula has yet been agreed upon by the provinces and the federal government, the proposed Resolution provides for both the time and means to establish a formula.

In general, the Resolution provides that any amendments to those parts of the *BNA Act*, which now must be made in London, will for a period of time after patriation require the unanimous approval of Parliament and the provinces. This will ensure that the Constitution will be patriated with, if anything, more legal protection for the provinces than they currently have.

An amending formula requiring "unanimity," however, is undesirable in the long term, since it could lead to constitutional stagnation. For while an amending formula must be sufficiently rigid to prevent the Constitution from being changed at whim or altered against the will of a significant proportion of the population, it must not be so rigid that constitutional change becomes almost impossible. It is not an easy task to strike this delicate balance—but it is possible.

To ensure that Canada will not be faced forever with the requirement of getting unanimity on constitutional changes, the Resolution provides three means for bringing the process to a conclusion:

1) *Unanimous federal-provincial agreement on a formula*

Following patriation, the federal and provincial governments will have two years to find and agree unanimously on an amending formula. If they succeed, the Constitution will be amended to bring this formula into effect. To facilitate agreement, a First Ministers' Constitutional Conference will be held each year until a formula is implemented.

2) *A referendum*

If the provinces and federal government fail, yet again, to agree unanimously on a formula, but eight or more provinces, representing at least 80 per cent of the total population of all the provinces, agree within two years after patriation on an amending procedure that meets the requirements set out in the Resolution, this formula and a formula similar in principle to the Victoria formula will be put to the people in a referendum within four years after patriation. The federal government will also have the opportunity, at that time, to put forward a formula of its own choice, instead of the modified Victoria formula.

3) *A formula set out in the proposed Resolution will come into effect*

If the provinces do not present an alternative formula, then an amending procedure, similar in principle to the Victoria formula, will automatically come into effect two years after patriation. The formula is based on the principle that amendments to certain parts of the Constitution should require a consensus in each region of the country as well as a general consensus across Canada. The Victoria formula required this consensus to be expressed through provincial legislative assemblies and the House of Commons and Senate in Ottawa. The formula in the Resolution will, in addition, allow the consensus to be expressed through a national referendum. The decision to call a referendum would rest with the Canadian Parliament. In general, the formula would require that amendments to the Constitution be approved by Parliament and by either the legislative assemblies or, in a national referendum, a majority of voters in a majority of the provinces, including:

- every province that has or has had a population of at least 25 per cent of the population of Canada
- at least two Atlantic provinces with combined populations of at least 50 per cent of the population of all the Atlantic provinces
- at least two Western provinces with combined populations of at least 50 per cent of the population of all the Western provinces.

Thus, probably within two years, but certainly within four years after patriation, the Constitution will have an amending formula, which will replace the interim formula of unanimity. Whether this formula is achieved by inter-governmental agreement, by referendum or by the automatic acceptance of the formula proposed in the Resolution, Canadians will soon have a formula that will allow them to amend the Constitution in Canada. An obstacle to constitutional change will have been removed.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms

It has long been acknowledged that in a free and democratic society an individual must be assured certain basic rights and freedoms. At one time it was believed that these rights and freedoms could be adequately protected simply by the ordinary processes of parliamentary democracy, but increasingly it has been recognized that more protection is required. The international community has expressed this need through such instruments as the *Universal Declaration of Human Rights* (1948), and the *International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights* (1966). The Canadian government, after consultation with the provinces, joined many other nations in subscribing to these international commitments to foster and protect the basic rights of people.

In Canada, there also has been a growing recognition that legislatures should provide more positive protection for basic human rights. In 1960, Parliament adopted the *Canadian Bill of Rights*. Saskatchewan, Alberta and Quebec have provincial bills of rights. In addition, there are federal and provincial laws that prohibit discriminatory practices in a broad range of social and economic activities.

While these various statutes afford some measure of protection for basic rights and freedoms, this protection, by its very nature, is limited.

The legislature or Parliament that passed the law yesterday could decide to repeal or restrict it tomorrow. The individual's only immediate redress would be to try to convince the same government that restricted the rights to reinstate them.

In a country as diverse as Canada, with two official languages and many cultural groups, basic rights and freedoms require more protection than this. Rights by their very nature pertain to individuals and minorities, and their protection should not be left simply to the goodwill of the

majority or the government of the day. They must be guaranteed in the Constitution, so as to protect them from change by any single government, Parliament or legislature.

Most contemporary Western societies have recognized that the best way to protect minority rights is to entrench them in the Constitution. In fact, virtually all federal states in the world have constitutionally-enshrined rights and freedoms. Canadians are thus by no means alone in recognizing the need to guarantee rights in the Constitution.

The Charter of Rights and Freedoms, proposed in the Resolution, will entrench fundamental freedoms and democratic rights, mobility rights, legal rights, non-discrimination rights and language of education rights in the Constitution, so that they cannot be changed by Parliament or by any provincial legislature acting alone.

The current constitutional status of rights respecting the use of the French and English languages in Parliament, in federal statutes and in federally-established courts will be maintained. French and English will be declared the official languages of Canada, ensuring their equality in all federal institutions.

Entrenched Rights

The rights and freedoms to be entrenched for all Canadians in all matters of federal, provincial and territorial responsibility are as follows:

Fundamental Freedoms

- *Freedom of conscience and religion*

This provides that an individual is free to follow his or her religious beliefs and the dictates of his or her conscience.

- *Freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media*

This guarantees not only the right to express one's views but equally the right to hold those views, even though others may not share them. It explicitly mentions the press and other media of information to leave no question about their existing right to disseminate news and opinion.

- *Freedom of peaceful assembly and of association*

This ensures that there is no question about the right to demonstrate or associate for peaceful purposes and in a peaceable manner in Canada.

Democratic Rights

- *The right to vote and to stand for office*

This ensures that Canadian citizens will have the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a provincial legislative assembly and the right to qualify for membership in either of those institutions.

- *The right to periodic elections*

This provision would limit the period of time a government may remain in power without holding a general election to five years, and require that Parliament and the provincial legislatures meet at least once a year.

Mobility Rights

- The Charter establishes, for the first time, the right of citizens and permanent residents of Canada to move freely throughout the country. This confirms the fact that Canadians, regardless of province of residence, should be able to establish themselves and seek employment anywhere in the country. It also entrenches the well-established right that every Canadian citizen is entitled to enter, remain in, or leave Canada.

Language of Education Rights

- Citizens of Canada, whose first language learned and still understood is that of the English-speaking or French-speaking minority population of a province, will have the right to educate their children in that minority language at the primary and secondary school levels, wherever the number of children warrants the provision of such educational facilities.

Legal Rights

- *Right to life, liberty and security of the person*
This ensures that there will be no interference by the state with these vital rights of individuals, except by duly specified legal procedures that are inherently fair in their application.
- *Right to security against unlawful searches or seizures*
This protects an individual and his or her property against searches or seizures by law enforcement authorities, unless they are conducted in accordance with the specified laws and procedures.
- *Protection against unlawful detention or imprisonment*
This ensures that no individual may be held by authorities or placed in prison without lawful justification.
- *Right to know reasons for arrest, right to counsel and to test validity of detention*
This protects individuals arrested or detained by law enforcement authorities against actions that may infringe upon a person's liberty. It ensures that the individual will know why he or she is being held, and that he or she will be able to seek advice from a lawyer on the matter. A court will determine expeditiously whether the detention is lawful.

- *Rights, when charged with an offence, to certain fundamental protections*

These protections include the right to be informed promptly of the charge; to be tried within reasonable time; to be presumed innocent until proven guilty in a fair and public trial, and to be granted bail according to law. They also include protection against being found guilty if an act wasn't an offence when it occurred and against being tried twice for the same offence. In addition, if a punishment is changed between the time the act occurs and sentencing, only the lesser punishment may be imposed.

- *Protection against cruel and unusual punishment or treatment*

This is designed to protect individuals against inhumane forms of treatment or punishment.

- *Right of a witness, when compelled to testify, not to have any incriminating evidence so given used against him or her in other proceedings*

This right reflects the principle that no one should be required to incriminate himself or herself. While a witness may be compelled to testify in a particular case, he or she is protected from having any of that evidence that is incriminating used against him or her in other cases.

- *Right to assistance of an interpreter*

This provision guarantees to a party or witness involved in proceedings the right to an interpreter if he or she doesn't speak or understand the language of the proceedings.

Non-Discrimination Rights

- This establishes the right to equality before the law and to equal protection of the law without discrimination because of race, national or ethnic origin, colour, religion, age or sex. This section of the Charter does, however, permit "affirmative action" programs that

are aimed specifically at improving the conditions of disadvantaged persons or groups. To allow the federal and provincial governments to make any necessary changes to their existing laws, this section will not come into effect until three years after patriation.

Existing Rights Entrenched

A second set of rights, which at the present time are guaranteed either constitutionally or by federal legislation, will now be codified in the Charter. They apply only to Parliament and the Government of Canada.

Language Rights in Parliament

- Any individual has the right to use either English or French in any debates or other proceedings of Parliament. The statutes, records and journals of Parliament must be printed and published in both languages.

Language Rights in Courts

- Any individual has the right to use English or French before the Supreme Court or any other federal court.

Language Rights in Federal Institutions

- This entrenches English and French as the official languages of Canada and those provisions of the federal *Official Languages Act*, which give the right to the public to communicate with and receive services from any head or central office of an institution of the Parliament or Government of Canada in either English or French, and, in areas where numbers warrant, from any other office of such institutions.

The use of either English or French in the legislatures, the courts and in the statutes and records of the provinces of Quebec and Manitoba will continue to be protected by existing constitutional provisions.

It should be noted that a section of the Charter entrenching "Undeclared Rights," ensures that if individuals or groups of Canadians have rights, which are not explicitly mentioned in the Charter, they will still be able to enjoy them fully. The provision makes specific reference to the rights and freedoms of the native peoples of Canada.

No right or freedom of an individual or minority exists in absolute terms. For example, "freedom of expression" does not mean that an individual can defame his neighbour. Equally, the "right to vote" does not mean that a person under the age of majority has the vote. That such limits exist is recognized by the opening sections in the Charter, which indicate that the rights are subject to such reasonable limits as are consistent with a "free and democratic society." These limits will, as in the past, be spelled out in our laws. However, their reasonableness in any particular case will be determined by the courts and where the limits are found to be unreasonable they will be struck down.

Questions and Answers

Why do we need a Charter of Rights and Freedoms in the Constitution?

The argument usually made against an "entrenched" Charter of Rights and Freedoms is that, since our rights and freedoms are already well protected by tradition and, in some cases, even legislation, it is unnecessary to write them into the Canadian Constitution. Yet, we are all aware of instances, within the last 50 years, where some Canadians have been deprived of their rights on the grounds of racial origin or their religious or political beliefs. An entrenched Charter, by proclaiming specified rights to be beyond the normal power of legislative majorities, provides a sense of security and, moreover, a practical means of redress, through the courts, to individuals and minorities who feel aggrieved. It also reminds governments at all levels that their powers are limited and must be exercised with care and respect for the inherent rights of the people.

In addition, the Charter ensures that a person not only can move freely from one place to another in the country, but also that each individual will enjoy the same basic rights and freedoms wherever he or she lives.

What are the “new” rights and freedoms in the Charter?

Several important new rights are included in the Charter. The right of Canadians to move from province to province and to seek employment in one province while residing in another would be guaranteed for the first time. Minority language educational rights and the right to receive services from the federal government in English or French are guaranteed. Freedom of conscience has been added to the traditional freedom of religion. Protection against unlawful searches and seizures and against the retroactive application of penal sanctions has been added, as well as the right of a person charged with an offence to be informed promptly of the charge and to be tried within reasonable time. The right to vote and to stand for elective office would be expressly assured as well.

By “entrenching” a Charter of Rights and Freedoms are we restricting the power of the elected legislatures and giving too much power to the courts?

An entrenched Charter of Rights and Freedoms will limit the power of Parliament and provincial legislatures to pass laws or take actions that contravene or restrict unduly these guaranteed rights of Canadians. In this sense, therefore, the power of the legislatures including the Parliament in Ottawa will be restricted. Nothing in the Charter, however, prevents any legislature or Parliament from *adding* to our rights or *increasing* their protection. Moreover, in an age when activities of government affect almost every aspect of our social and economic life, legislative majorities should not have complete freedom to act, inadvertently or deliberately, against the rights of an individual or a minority. If they do so, it is appropriate for aggrieved individuals to seek redress through the courts. Traditionally

the courts have settled disputes between citizens and the state, and, in the future, they will have the guidance of a Charter to assist them in this. The basic question is not whether an entrenched Charter gives more power to the courts or less power to the legislatures. The important point is that, in future, governments, legislatures and courts alike will be obliged to respect and defend the rights of all Canadians.

Why do we need to include mobility rights in the Charter?

Most Canadians assume that they have the right to live and work anywhere in Canada and to enter, remain in or leave the country whenever they choose to do so. However, Canadians have begun to learn that what they thought was a “right” was merely a practice. Provinces are increasingly establishing barriers to mobility—for example, a number of them have preferential hiring policies in some fields. When one province erects a barrier for Canadians outside the province this may easily incite another province to retaliate. If this were to continue, the concept of a single Canadian citizenship could become meaningless. For, if being a Canadian means anything, it must mean the liberty to move anywhere in the country. By entrenching mobility rights in the Charter, this fundamental right of citizenship will be guaranteed.

How does the Charter deal with language rights?

The Charter recognizes that English and French are the official languages of Canada. It ensures that all current constitutional and legislative language rights, with respect to the institutions of the Parliament and Government of Canada, are maintained. Where language minorities have had historic rights, such as the English-speaking community in Quebec and the French-speaking community in Manitoba, these rights will continue to be protected in the Constitution. The Charter does not make any specific provision for the extension of these rights to other prov-

inces. However, if any province wants any of these language rights to be entrenched, there is a general provision in both the interim formula and in the proposed procedure based in principle on the "Victoria formula" for the Constitution to be amended with the agreement of Parliament and that provincial legislature. Finally, the Charter does not interfere with any future or existing rights or privileges to use any other language, such as Cree, Inuktitut or Ukrainian and specifically guarantees the right to an interpreter in judicial proceedings.

How does the Charter treat the right to minority language education?

In Quebec, Canadian citizens, whose first language learned and still understood is English, could choose to educate their children in English where numbers warrant. In the other nine provinces and the Yukon and Northwest Territories, a similar right to educate their children in French would be conferred on Canadian citizens whose first language learned and still understood is French. This constitutional right to choose would not apply to non-citizens, or to citizens who belong to the official language majority population of the province. Thus a province would remain free to place the children of immigrants in the majority language school system of the province and to require children who are members of the language majority of that province to receive their education in that language. A provision in the Charter also ensures that citizens, who move between provinces, will be able to continue to educate their families in the language in which the children started their education, either English or French, wherever facilities are available. The Charter would, of course, in no way restrict the right of citizens to have their children educated in the majority language of a province. Neither would it in any way prohibit the teaching or use of the majority and minority languages, or indeed, of other languages. Nor would it restrict a province from extending to all its residents a choice of either official language in the field of education.

Why is it necessary to include the question of language of education in the Charter? Would it not be best to have it dealt with by the provinces among themselves, through reciprocal arrangements?

It is the government's strongly held view that only through an amendment of the Constitution can Canadians be definitely assured that certain common basic minority language rights will be observed throughout the country. Reciprocal arrangements cannot guarantee protection against alterations as a result of short-term political or social changes, or against withdrawal at any time by any province that may consider that its commitment is no longer desirable. In addition, although reciprocal arrangements have been discussed since 1977, none currently exist. The Charter, in fact, gives effect to the principle of minority language educational rights agreed to by all provinces in 1978.

Are the rights of the native peoples protected by the Charter?

The provision specifies that nothing in the Charter can deny any other rights or freedoms that exist in Canada, including specifically those that may pertain to the native peoples. This will ensure that the native peoples, while gaining the added protection that all Canadians will enjoy through the entrenchment of the Charter, will not, at the same time, lose any other rights they may now have. The federal government will be continuing discussions with the native peoples' groups to determine whether other rights, more specific to the native peoples, should be added to the Charter.

Equalization and Regional Disparities

The practice of using federal revenues to redistribute wealth to the poorer provinces of this country is well-accepted. Since 1957, unconditional transfers known as equalization payments, have been made by the federal

government to enable every province to provide a reasonable level of public services, without having to impose an undue tax burden on its residents. This practice has become so well established that it has now emerged as a fundamental “principle” of Canadian federalism.

The *Constitution Act, 1980* entrenches the principle of equalization and commits both orders of government to:

- promoting equal opportunities for the well-being of Canadians
- furthering economic development to reduce disparity in opportunities and, specifically,
- providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

How The Changes Will Be Brought Into Effect

It is not always recognized that the *British North America Act*, a British statute enacted in 1867, is only a part of our Constitution. In addition, there are subsequent acts that amend the 1867 Act and that have been passed by the United Kingdom Parliament, or in some cases, by the Parliament of Canada or the legislature of a province. Certain notable British statutes, such as the *Statute of Westminster, 1931*, and certain fundamental Canadian acts, such as those creating the provinces of Manitoba, Alberta and Saskatchewan also form part of Canada’s Constitution.

“Patriation of the Constitution” does not mean that a pile of papers will be physically brought home to Canada. Rather, it implies two things:

- severing the last link between the Canadian and British Parliaments by bringing to an end any power of the British Parliament to make laws respecting the Constitution of Canada

- confirming the Constitution as part of the law of Canada and establishing an amending formula to permit the amendment in Canada of those parts of the Constitution that could previously only be amended by the British Parliament.

Patriation of the Constitution will be brought about by a request made by the Senate and the House of Commons (called a Joint Address) to the Queen, asking that the British Parliament pass legislation entitled *The Canada Act*. This act will transfer to Canada the full power of amendment of the Canadian Constitution and will provide that no future British law should extend to Canada as part of its law. The symbolic recognition of this change appears in the new titles given to the old acts: the *British North America Act* and its subsequent amending statutes, will in future be known as the *Constitution Acts, 1867 to 1975*. In addition, the *Constitution Act, 1980* containing the Charter of Rights and Freedoms, the proposed amending formula and the principle of equalization will be added to the Constitution. The procedure for effecting these changes is as follows:

- A motion to establish a Special Joint Committee consisting of members of the House of Commons and Senators will be debated in both Houses of Parliament. The Committee, which will provide a forum for detailed study of the proposed Resolution, will be requested to complete its work and to report the results to the House of Commons and the Senate by December 9, 1980. If the Committee recommends adoption of resolutions in the form of the proposed Resolution, with or without changes, and both the House of Commons and Senate concur in that recommendation, those concurrences will constitute a request or Joint Address. The government will then transmit the Joint Address to the Queen. The British government will ask the Parliament at Westminster to adopt the *Canada Act* as requested, to come into effect in Canada at a time fixed by a proclamation issued by the Governor General.

This procedure will ensure the orderly transfer to Canada of complete authority over the Constitution. For the first time, Canada will have a Constitution entirely its own.

elle aussi ajoutée à la Constitution. La procédure pour apporter ces changements est la suivante:

Une motion proposant la création d'un Comité spécial mixte, composé de députés de la Chambre des communes et de sénateurs, sera inscrite à l'ordre du jour des deux chambres du Parlement. Ce comité discutera et étudiera en détail le projet de résolution ci-mentionné. Il devra terminer ses travaux et en soumettre les résultats à la Chambre des communes et au Sénat le 9 décembre 1980. Si le comité recommande l'adoption du projet de résolution, avec ou sans modifications, et que la Chambre des communes et le Sénat entérinent la recommandation, cette acception se traduira par une demande ou une adresse commune. Le gouvernement du Canada fera parvenir l'adresse commune à la Reine. Le gouvernement britannique demandera alors au Parlement de Westminster d'adopter la *Loi sur le Canada*, comme demandé, afin qu'elle puisse entrer en vigueur au Canada à la date prévue par proclamation du gouverneur général.

Cette procédure permettra le transfert légal au Canada de tout pouvoir sur la Constitution. Pour la première fois, le Canada aura une Constitution bien à lui.

Comment les changements entreront-ils en vigueur?

On ne se rend pas toujours compte que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui est une loi britannique promulguée en 1867, n'est en fait qu'une partie de notre Constitution. Il faut y ajouter les lois qui ont modifié la Loi de 1867 et qui ont été adoptées par le Parlement du Royaume-Uni et, à l'occasion, par le Parlement du Canada ou l'assemblée législative d'une province. Certaines lois britanniques, comme le *Statut de Westminster* de 1931 et certaines lois canadiennes fondamentales comme celles établissant les provinces du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan font aussi partie de notre Constitution.

Lorsqu'on parle de «rapatrier» la Constitution, on ne parle pas, à vrai dire, de ramener au Canada une pile de documents. Le rapatriement signifie en fait deux choses:

- rompre le dernier lien entre les Parlements britanniques et canadiens en ce qui concerne les modifications de la Constitution du Canada;
- confirmer la Constitution comme loi canadienne et adopter une formule d'amendement permettant de changer ici même les parties de la Constitution qui ne pouvaient l'être auparavant que par le Parlement britannique.

Le rapatriement de la Constitution peut être réalisé par une demande émanant du Sénat et de la Chambre des communes, (appelée adresse commune) présentée à la Reine, demandant au Parlement britannique d'adopter une loi, intitulée *Loi sur le Canada*. Cette loi transfèrera au Canada le pouvoir absolu de modifier la Constitution canadienne, et garantira qu'aucune loi britannique ne fera, à l'avenir, partie du droit au Canada. Ce changement se reflètera de façon symbolique dans le titre que porteront les anciennes lois: à l'avenir, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et les lois le modifiant seront connus sous le nom de *Lois constitutionnelles de 1867 à 1975*. De plus, la *Loi constitutionnelle* de 1980, comprenant la Charte des droits et libertés, la formule d'amendement proposée et le principe de la péréquation et des inégalités régionales, sera

La *Loi constitutionnelle de 1980* inclut le principe de la péréquation et oblige les deux ordres de gouvernement à :

- favoriser l'égalité des chances des Canadiens pour leur bien-être;
- favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- fournir à tous les Canadiens des services publics essentiels de qualité acceptable.

La redistribution aux provinces les moins riches d'une partie de la richesse du pays en utilisant les revenus fédéraux est une pratique bien acceptée. Depuis 1957, le gouvernement fédéral a versé, sans aucune condition, des paiements de transfert, connus sous le nom de paiements de péréquation, pour permettre à toutes les provinces de fournir des services publics satisfaisants sans avoir recours à une taxation excessive. Cette pratique est si bien établie à l'heure actuelle qu'elle apparaît comme l'un des principes fondamentaux du fédéralisme canadien.

La péréquation et les inégalités régionales

Il est précisé que rien dans la Charte ne peut annuler des droits ou libertés qui existent déjà au Canada, et tout particulièrement en ce qui a trait aux autochtones. Ceux-ci sont donc assurés que l'inscription de la Charte dans la Constitution leur procurera la même protection qu'à tous les Canadiens, mais aussi qu'ils ne perdront aucun des droits dont ils peuvent jouir à présent. Le gouvernement fédéral va poursuivre ses entretiens avec les groupes autochtones pour voir s'il y a lieu d'inclure dans la Charte des droits supplémentaires propres aux autochtones.

La Charte protège-t-elle les droits des autochtones?

dans la langue de la minorité qui furent acceptés par toutes les provinces en 1978.

tionnel de choisir la langue d'enseignement n'est toutefois pas reconnu aux personnes qui ne sont pas citoyens canadiens ni à celles appartenant à la majorité linguistique de la province. Ainsi, une province demeurerait libre d'exiger que les enfants des immigrants fréquentent les écoles où l'on enseigne la langue de la majorité de cette province, et que les enfants qui appartiennent à la majorité linguistique de cette province soient instruits dans cette langue. Une disposition de la Charte prévoit aussi que les citoyens qui déménagent d'une province à l'autre puissent continuer de faire instruire leur famille dans la langue dans laquelle leur instruction a débuté, en français ou en anglais, selon les possibilités. Bien entendu, la Charte ne limitera en aucune façon le droit des parents de faire instruire leurs enfants dans la langue de la majorité de la province. Elle n'interdira pas non plus de quelque façon que ce soit l'usage ou l'enseignement des langues de la majorité et de la minorité, ou même d'autres langues. La Charte n'empêchera pas non plus une province d'offrir à sa population le choix de l'une ou l'autre des langues officielles en matière d'enseignement.

Pourquoi est-il nécessaire d'inclure la question de la langue d'enseignement dans la Charte?
Ne vaudrait-il pas mieux qu'elle soit réglée entre des provinces, au moyen d'accords réciproques?

Le gouvernement du Canada soutient fermement que seule une modification de la Constitution assurera définitivement aux Canadiens le respect de certains droits linguistiques fondamentaux des minorités partout au pays. Des accords réciproques ne donneraient aucune garantie contre les modifications qui pourraient découler de changements politiques ou sociaux à court terme, ni contre le retrait d'une province qui estimerait que son engagement n'a plus de raison d'être. De plus, bien que des discussions se poursuivent depuis 1977 sur les accords réciproques, aucun accord n'existe actuellement. La Charte prévoit en fait l'entrée en vigueur du principe des droits à l'instruction

En inscrivant la «liberté de circulation et d'établissement» dans la Charte, le droit fondamental à la citoyenneté sera garanti.

Que dit-on des droits linguistiques dans la Charte?

La Charte reconnaît que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada. Elle garantit le maintien de tous les droits linguistiques actuels, d'origine constitutionnelle ou législative, ayant trait aux institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Elle prévoit aussi que, là où des minorités linguistiques ont joui de droits historiques—comme la population anglophone du Québec ou la population francophone du Manitoba—la Constitution continuera de protéger ces droits. La Charte ne contient aucune disposition précise permettant d'étendre ces droits à d'autres provinces. Toutefois, si une province veut que ces droits soient inscrits dans la Constitution, il existe une clause générale dans la formule provisoire, ainsi que dans la procédure qui s'inspire en principe de la formule de Victoria visant à modifier la Constitution avec le consentement du Parlement et de l'assemblée législative de cette province. Enfin, la Charte n'entrave pas les droits et privilèges présents et futurs des citoyens d'utiliser toute autre langue, comme le cri, l'inuktitut, ou l'ukrainien, et elle assure en particulier le droit d'avoir un interprète lors de procédures.

Que dit la Charte des droits à l'instruction dans la langue de la minorité?

Au Québec, les citoyens dont la première langue apprise et encore comprise est l'anglais pourront faire instruire leurs enfants en anglais, là où le nombre le justifie. Dans les neuf autres provinces, ainsi qu'au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, les citoyens dont la première langue apprise et encore comprise est le français jouiront du même droit de faire instruire leurs enfants en français. Ce droit constitue-

Cependant, la Charte n'empêche nullement les assemblées législatives ou le Parlement d'*ajouter* des droits ou de leur *assurer une meilleure protection*. Il y a lieu d'ajouter qu'à une époque où les activités gouvernementales influencent presque tous les aspects de notre vie économique et sociale, on ne peut laisser à une majorité l'entière liberté d'agir au détriment des droits d'une minorité, que ce soit intentionnellement ou par inadvertance. Dans une telle éventualité, il est normal que les victimes demandent réparation en s'adressant aux tribunaux. Il est traditionnel que les tribunaux règlent les disputes entre les citoyens et l'État; à l'avenir, ils disposeront d'une Charte qui les guidera dans ce travail. Mais la question n'est pas de savoir si une Charte des droits inscrite dans la Constitution donnera plus de pouvoirs aux tribunaux ou en retirera aux assemblées législatives. L'important est que, désormais, les gouvernements, les assemblées législatives et les tribunaux seront tenus de respecter et de protéger les droits de tous les Canadiens.

Pourquoi est-il nécessaire d'inscrire la liberté de circulation et d'établissement dans la Charte?

La majorité des Canadiens tiennent pour acquis qu'ils ont toujours eu le droit de s'établir et de travailler n'importe où au Canada, ainsi que le droit de demeurer au pays et d'en franchir les frontières comme bon leur semble. Or, les Canadiens s'aperçoivent que ce qu'ils croyaient être un «droit» est en fait une simple question d'usage.

Les provinces créent de plus en plus d'entraves à la libre circulation; en effet, certaines d'entre elles ont, par exemple, adopté des politiques d'emploi préférentielles dans certains domaines. Une province qui crée une entrave à la libre circulation des Canadiens résidant dans une des autres provinces peut inciter une autre province à user de représailles. Une telle situation, si elle se poursuit, risque d'enlever toute signification à la notion de la citoyenneté canadienne unique. Le fait d'être Canadien ne peut avoir un sens que si la liberté de se déplacer partout dans le pays est protégée.

sont limités et qu'ils doivent les exercer avec le souci et le respect des droits fondamentaux de la population. Enfin, la Charte assurera non seulement à tout individu le droit de circuler librement d'un endroit à l'autre du pays, mais elle lui garantira aussi le droit de recevoir le même traitement et la même protection, quel que soit son lieu de résidence.

Quels sont les « nouveaux » droits et libertés inscrits dans la Charte?

Plusieurs nouveaux droits importants sont inclus dans la Charte. Le droit des Canadiens de se déplacer d'une province à l'autre et de chercher un emploi dans une province autre que celle où ils habitent serait garanti pour la première fois. Le droit à l'instruction dans la langue de la minorité et celui d'obtenir des services du gouvernement fédéral dans l'une ou l'autre des deux langues officielles sont aussi garantis. La liberté de conscience est ajoutée à la traditionnelle liberté de religion. Le droit d'être protégé contre les fouilles, les saisies et les perquisitions abusives et contre l'application rétroactive de sanctions pénales est prévu, ainsi que le droit d'une personne accusée d'une infraction d'être informée rapidement de cette accusation et d'être jugée dans un délai raisonnable. Le droit de vote et le droit de poser sa candidature aux élections fédérales et provinciales sont également assurés.

En enchaînant une Charte des droits et des libertés dans la Constitution, diminue-t-on les pouvoirs des assemblées législatives et ne donne-t-on pas trop de pouvoirs aux tribunaux?

Une Charte des droits inscrite dans la Constitution empêchera le Parlement et les assemblées législatives d'adopter des lois ou de prendre des mesures allant à l'encontre des droits des Canadiens ou les restreignant indûment. On peut donc dire qu'en ce sens, les pouvoirs des assemblées législatives et du Parlement à Ottawa seront diminués.

Il faut indiquer qu'un article de la Charte inscrivant les «droits non expressément visés» assure à toute personne ou tout groupe de Canadiens détenant des droits non inscrits dans la Charte, qu'ils pourront continuer à en jouir pleinement. Cette disposition concerne tout particulièrement les droits et les libertés des peuples autochtones du Canada.

Aucun droit et aucune liberté d'un individu ou d'une minorité n'existe en termes absolus. La «liberté d'expression», par exemple, ne signifie pas qu'un individu peut diffamer son voisin. De même, le «droit de vote» ne permet pas à un mineur de voter. Les premiers articles de la Charte montrent bien que de telles restrictions existent en précisant que les droits sont garantis sous les réserves normalement acceptées «dans une société libre et démocratique». Comme par le passé, nos lois continueront de préciser ces réserves. Toutefois, les tribunaux détermineront encore à quel point ces réserves sont raisonnables dans tout cas particulier. Toute réserve jugée exagérée sera rejetée.

Questions et réponses

Pourquoi inscrire une Charte des droits et des libertés dans la Constitution?

Ceux qui s'opposent à l'enchâssement d'une Charte prétendent que nos libertés et nos droits sont déjà bien protégés par la tradition et même, dans certains cas, par les lois, et qu'il n'est donc pas nécessaire de les inclure dans la Constitution canadienne. Cependant, nous connaissons tous des exemples où, au cours des 50 dernières années, des Canadiens ont été lésés dans leurs droits pour des raisons relatives à leur race, leur religion ou leurs allégeances politiques. Une Charte inscrite dans la Constitution placera ces droits hors de la portée de l'application arbitraire des lois, ce qui sera rassurant, mais aussi offrira aux individus ou aux groupes victimes d'injustice, un moyen pratique d'obtenir réparation devant les tribunaux. Cela appellera aussi aux deux ordres de gouvernement que leurs pouvoirs

Les dispositions constitutionnelles actuelles continueront de protéger l'usage du français et de l'anglais dans les assemblées législatives, devant les tribunaux, et dans les documents parlementaires du Québec et du Manitoba.

• Ceci permet d'enrichir dans la Constitution le français et l'anglais comme langues officielles du Canada, et les dispositions de la Loi sur les langues officielles qui assurent au public le droit de communiquer et d'obtenir les services du siège social ou du bureau principal de toute institution du Parlement ou du gouvernement du Canada, en français ou en anglais, et, dans les régions où le nombre le justifie, de tous les autres bureaux de ces institutions.

Les droits linguistiques et les institutions fédérales

• Tout individu peut utiliser le français ou l'anglais devant la Cour suprême du Canada et toute autre cour fédérale.

Les droits linguistiques et les tribunaux

• Tout individu a le droit de participer aux débats du Parlement, en français ou en anglais. Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement doivent être imprimés et publiés en français et en anglais.

Les droits linguistiques et le Parlement

Un deuxième groupe de droits, qui sont à présent garantis par la Constitution ou par la législation fédérale, seront désormais codifiés dans la Charte. Ils ne s'appliquent qu'au Parlement et au gouvernement du Canada.

La codification de droits déjà garantis

nécessaires aux lois existantes, cette section entrera en vigueur trois ans après le rapatriement.

• Ceci établit le droit à l'égalité devant la loi, et à la même protection de la loi sans distinction fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge ou le sexe. Cet article de la Charte permet cependant la tenue d'activités ou de programmes autorisés par la loi et destinés particulièrement à améliorer la situation des personnes ou des groupes défavorisés. Afin de permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux d'apporter les modifications

Le droit à la non-discrimination

Cet article garantit à toute partie ou témoin le droit à l'assistance d'un interprète lors de procédures, s'il ne parle pas ou ne comprend pas la langue dans laquelle se déroule la procédure.

Le droit à l'assistance d'un interprète

Ce droit reflète le principe voulant que personne ne soit obligé de faire des déclarations qui l'incriminent. Un témoin peut être obligé de comparaître dans un cas particulier, mais son témoignage ne peut servir à l'accuser dans d'autres procédures.

Le droit d'un témoin qui est obligé de témoigner à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures

Cet article protège les individus contre des formes de peine ou de traitement inhumain.

La protection contre des peines ou traitements cruels et inusités

contre elle; d'être jugée dans un délai raisonnable; d'être présumée innocente tant qu'elle n'est pas déclarée coupable à l'issue d'un procès public; d'être libérée sous cautionnement en conformité à la loi. Ces protections garantissent qu'un individu ne sera pas déclaré coupable d'une infraction qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction, et qu'il ne sera pas jugé deux fois pour la même infraction. De plus, si une peine qui sanctionne une infraction est modifiée entre le moment de l'infraction et la sentence, la peine la moins sévère devra être imposée.

francophone ou anglophone de leur province auront le droit de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette minorité, si le nombre d'enfants le justifie.

Les garanties juridiques

- *Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne*
Ceci garantit qu'il n'y aura pas d'intervention de l'Etat au chapitre des droits fondamentaux de l'individu, sans avoir recours à des procédures juridiques bien établies, et à l'application de la loi.

- *Le droit d'être protégé contre les fouilles, les saisies ou les perquisitions illégales*
Il s'agit d'un droit qui protège un individu et ses biens personnels contre les fouilles, les saisies et les perquisitions des autorités responsables de l'application de la loi, à moins qu'elles ne soient effectuées dans les conditions que celle-ci prévoit.

- *La protection contre la détention ou l'emprisonnement illégal*
Ce droit garantit que personne ne peut être retenu par des autorités responsables de l'application de la loi ou emprisonné sans motifs fondés sur la loi.

- *Le droit d'être informé des motifs de son arrestation, d'avoir recours à l'assistance d'un avocat, de faire contrôler la légalité de sa détention*
Cet article protège les individus arrêtés ou détenus contre certaines actions des autorités responsables de l'application de la loi, qui pourraient restreindre leur liberté. Chaque individu devra être informé des motifs de son arrestation, devra pouvoir consulter un avocat et faire contrôler, par un tribunal, la légalité de sa détention.

- *Les droits d'une personne accusée d'une infraction à certaines protections fondamentales*
Ces protections comprennent le droit d'une personne de connaître rapidement les accusations qui pèsent

- *La liberté d'association et de réunion pacifique*
Ceci confirme le droit de manifester ou de s'associer d'une manière pacifique et à des fins pacifiques au Canada.
- si d'autres ne les partagent pas. La mention explicite de la presse et des autres grands moyens d'information ne laisse aucun doute sur les droits actuels de la presse à diffuser les nouvelles et les opinions.

Les droits démocratiques

- *Le droit de voter et de poser sa candidature*
Tout citoyen canadien aura le droit de voter aux élections en vue de la désignation des députés de la Chambre des communes ou des assemblées législatives provinciales, et le droit de se porter candidat à l'une ou l'autre de ces institutions.
- *Le droit aux élections périodiques*
Cette disposition limiterait la durée d'un gouvernement au pouvoir à une période de cinq ans à compter de la date des élections, et exigerait que le Parlement et les assemblées législatives provinciales siègent au moins une fois tous les 12 mois.

La liberté de circulation et d'établissement

- La Charte reconnaît pour la première fois aux citoyens et aux résidents permanents, le droit de circuler librement dans tout le pays. Le Canada étant une entité, il est donc admis que les Canadiens, indépendamment de leur province de résidence, peuvent s'installer et chercher du travail partout au Canada. Elle reconnaît aussi le droit établi qu'ont les citoyens canadiens de demeurer au pays et d'en franchir les frontières.

Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité

- Les citoyens du Canada dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité

La Charte des droits et libertés que renferme le projet de résolution, permettra d'inclure dans la Constitution les libertés fondamentales, les droits démocratiques, la liberté de circulation et d'établissement, les garanties juridiques, le droit à la non-discrimination et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, de sorte qu'ils ne pourront être modifiés unilatéralement par le Parlement ou par une assemblée législative provinciale.

Le statut constitutionnel actuel se rapportant à l'usage du français et de l'anglais au sein du Parlement, des tribunaux établis par le Parlement et dans les lois fédérales sera maintenu. Le français et l'anglais seront proclamés langues officielles du Canada, pour leur assurer l'égalité dans toutes les institutions fédérales.

Les droits inscrits

Les droits et libertés qui seront inscrits dans la Charte pour tous les Canadiens dans tous les domaines de responsabilité fédérale, provinciale ou territoriale sont les suivants:

Les libertés fondamentales

- *La liberté de conscience et de religion*
Un individu est libre d'avoir ses propres croyances religieuses et d'écouter la voix de sa conscience.

- *La liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, notamment la liberté de la presse et des autres moyens d'information*

Ceci garantit non seulement le droit d'exprimer ses opinions, mais aussi celui de ne pas y renoncer même

Les Canadiens se sont rendu compte aussi de la nécessité pour les assemblées législatives de légiférer d'avantage afin d'assurer la protection des droits fondamentaux de la *personne*. Le Parlement adopta, en 1960, la *Déclaration canadienne des droits*. La Saskatchewan, l'Alberta et le Québec ont tous des lois de nature semblable. De plus, le Canada et toutes les provinces ont promulgué des lois interdisant toute pratique discriminatoire dans divers secteurs d'activités sociales et économiques.

Toutefois, si ces diverses lois offrent une certaine protection des libertés et des droits fondamentaux, cette protection est en fait restreinte.

L'assemblée législative ou le Parlement qui hier adoptait une loi, peut l'annuler ou en restreindre l'application demain. Dans ce cas, l'individu n'a d'autre recours immédiat que de convaincre ce même gouvernement qui a supprimé ces droits de les garantir à nouveau.

Dans un pays aussi divers que le Canada, avec deux langues officielles et de nombreux groupes ethniques, les libertés et les droits fondamentaux doivent être mieux protégés. Les droits touchent les individus et les minorités, et leur protection ne doit donc pas dépendre du seul bon vouloir de la majorité ou du gouvernement de l'heure. Ils doivent être garantis par la Constitution, de sorte qu'ils soient protégés contre tout changement apporté par le Parlement, un gouvernement ou une assemblée législative.

La plupart des sociétés occidentales contemporaines ont reconnu que pour assurer une meilleure protection des droits des minorités, il fallait les inscrire dans la constitution. En fait, presque tous les États fédératifs du monde ont des libertés et des droits inscrits dans leur constitution. Les Canadiens ne sont donc pas les seuls à reconnaître la nécessité de garantir les droits dans la Constitution.

—au moins deux des provinces de l'Atlantique dont la population réunie représente au moins 50 p. 100 de la population de l'ensemble de ces provinces; et

—au moins deux des provinces de l'Ouest dont la population réunie représente au moins 50 p. 100 de la population de l'ensemble de ces provinces.

Ainsi, probablement au cours de la période de deux ans, mais sûrement au cours de celle de quatre ans qui suivrait son rapatriement, la Constitution serait dotée d'une formule d'amendement qui remplacerait la formule provisoire exigeant l'unanimité. Que cette formule soit mise en œuvre au moyen d'un accord intergouvernemental, d'un référendum ou par l'acceptation automatique de la formule proposée dans la résolution, les Canadiens disposeront sous peu d'une formule qui leur permettra de modifier la Constitution au Canada. Un obstacle à la réforme constitutionnelle aura ainsi été éliminé.

La Charte canadienne des droits et libertés

Il est reconnu depuis longtemps que, dans une société libre et démocratique, l'individu doit pouvoir jouir de libertés et de droits fondamentaux. On a cru pendant longtemps que les simples procédures de la démocratie parlementaire assuraient la protection des libertés et des droits, mais on reconnaît de plus en plus la nécessité d'en assurer une plus grande protection. La communauté internationale a répondu à ce besoin par diverses conventions internationales, comme la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948), et les *Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques*, et aux *droits économiques, sociaux et culturels* (1966). Après consultation avec les provinces, le gouvernement canadien a adhéré, suivant l'exemple de plusieurs pays, à ces engagements internationaux visant à promouvoir et à protéger les droits fondamentaux des individus.

2) *Un référendum*

Si les provinces et le gouvernement fédéral ne réussissent pas, une fois de plus, à en arriver à un accord unanime sur une formule, mais que huit provinces ou plus, représentant au moins 80 p. 100 de toute la population, conviennent, dans les deux ans suivant le rapatriement, d'une formule d'amendement qui respecte les exigences présentées dans la résolution, celui-ci, ainsi qu'une formule semblable à celle de Victoria, seront soumises à la population lors d'un référendum, dans les quatre ans suivant le rapatriement. Le gouvernement fédéral pourra aussi, à ce moment-là, présenter sa propre formule au lieu de la version modifiée de la formule de Victoria.

3) *L'entrée en vigueur de la formule exposée dans le projet de résolution*

Si les provinces ne présentent pas de formule de rechange à ce moment-là, une formule d'amendement semblable à celle de Victoria entrera automatiquement en vigueur, deux ans après le rapatriement. Cette formule se fonde sur le principe voulant que les modifications de certaines dispositions de la Constitution exigent un consensus dans chacune des régions du pays ainsi qu'un consensus du Canada tout entier. La formule de Victoria exigeait que ce consensus soit exprimé par l'entremise des assemblées législatives provinciales, de la Chambre des communes et du Sénat, à Ottawa. La formule exposée dans la résolution prévoitra en outre la possibilité que ce consensus soit exprimé par le biais d'un référendum national. Il appartiendra au Parlement du Canada de décider de la tenue d'un référendum national.

Règle générale, cette formule exigerait que toute modification de la Constitution soit approuvée par le Parlement et, soit par les assemblées législatives ou, lors d'un référendum national, par une majorité des votants d'une majorité des provinces, comprenant:

— toute province ayant, ou ayant eu, une population au moins égale à 25 p. 100 de la population du Canada;

De façon générale, la résolution prévoit que toute modification des dispositions de l'A.A.N.B., qui, à l'heure actuelle, ne peuvent être modifiées qu'à Londres, requerront, pendant une période de temps suivant le rapatriement, l'approbation unanime du Parlement et de l'assemblée législative ou le gouvernement de toutes les provinces. La résolution garantira que la Constitution sera rapatriée de façon à assurer aux provinces au moins une plus grande protection que celle dont elles jouissent à l'heure actuelle.

Toutefois, une formule d'amendement exigeant «l'unanimité» n'est guère souhaitable à longue échéance, puisqu'elle pourrait provoquer la stagnation du débat constitutionnel. Une formule d'amendement doit être suffisamment rigide pour éviter que la Constitution ne soit modifiée par simple caprice ou que les changements qui y seraient apportés n'aillent à l'encontre du désir d'une partie importante de la population, mais elle doit cependant être assez souple pour empêcher qu'on soit dans l'impossibilité de procéder à quelque changement constitutionnel que ce soit.

Etablir l'équilibre entre ces deux positions n'est pas chose facile, mais c'est cependant une tâche réalisable.

Pour faire en sorte que le Canada ne soit pas toujours tenu d'obtenir l'unanimité sur les questions de réforme constitutionnelle, le projet de résolution prévoit trois façons de mener à bien cette procédure, soit :

1) *Un accord fédéral-provincial unanime en ce qui a trait à une formule d'amendement*

À la suite du rapatriement de la Constitution, les gouvernements fédéral et provinciaux auront deux ans pour trouver une formule d'amendement et en arriver à un accord unanime. S'ils réussissent, la formule d'amendement entrera en vigueur. Afin d'en venir à un accord plus facilement, une conférence constitutionnelle des premiers ministres aura lieu chaque année jusqu'à la mise en application d'une formule d'amendement.

De nouvelles tentatives eurent lieu en 1975-1976, en 1978-1979 et enfin, durant les négociations constitutionnelles de l'été 1980. Les discussions portèrent sur diverses formules, mais on ne put arriver à un accord.

Ainsi, après 53 ans de travail en quête d'une formule d'amendement, la réussite nous échappe encore. Tout le monde reconnaît qu'il est non seulement peu pratique de devoir demander au Parlement britannique de modifier l'*A.A.N.B.*, mais que c'est aussi en contradiction avec notre statut d'Etat souverain. De plus, l'absence de formule d'amendement canadienne rend la réforme constitutionnelle plus difficile. En 1980, aucun gouvernement ne peut accepter facilement de voir sa fierté nationale blessée chaque fois qu'il demande au Parlement britannique de modifier sa constitution article par article; cette façon de procéder représente un fardeau pour les Britanniques et pour nous.

Depuis des années, les gouvernements fédéral et provinciaux s'accordent pour reconnaître qu'il est souhaitable de rapatrier la Constitution. Tout récemment, en mai 1980, M. William Yurko, député progressiste-conservateur de la circonscription d'Edmonton-Est, a déposé devant la Chambre des communes une résolution demandant le rapatriement de la Constitution. Cette résolution fut approuvée à l'unanimité. En outre, les Canadiens de toutes les régions du pays ont exprimé l'opinion qu'il était souhaitable de rapatrier la Constitution sans tarder.

Ainsi, puisqu'il est maintenant reconnu, de façon générale, qu'il est essentiel de procéder au rapatriement de la Constitution, tant pour des raisons de fierté nationale que pour des raisons d'ordre pratique, le gouvernement du Canada a déposé devant le Parlement un projet de résolution visant à rapatrier la Constitution. Puisque les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas encore convenu d'une formule d'amendement, le projet de résolution prévoit et les moyens et le moment opportun d'établir une telle formule d'amendement.

le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur une formule d'amendement.

La recherche d'une telle formule commença en 1927. Cette première tentative échoua, tout comme celle de 1931. C'est pour cela que le Canada demanda l'exclusion de l'A.A.N.B. des dispositions du Statut de Westminster qui reconnaissait l'indépendance de tout pays du Commonwealth possédant son propre gouvernement et le libérait par le fait même de la tutelle du Parlement britannique.

Aux conférences fédérales-provinciales de 1935-1936, puis à celle de 1950, on s'efforça à nouveau de mettre au point une formule d'amendement acceptable, mais toujours sans succès.

Au cours des années 60, on assista à un effort concerté pour aboutir à une formule qui conviendrait au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. L'année 1961 donna le jour à une formule d'amendement connue sous le nom de «formule Fulton», du nom du ministre de la Justice d'alors, M. E. Davie Fulton. Celle-ci ne recueillit pas l'unanimité, mais, à la conférence fédérale-provinciale de 1964, une version modifiée, proposée par le ministre de la Justice de ce temps-là, M. Guy Favreau, et maintenant appelée «la formule Fulton-Favreau», fut approuvée en principe; on dut cependant la mettre de côté, faute d'accord unanime.

De 1968 à 1971, la question du rapatriement et de la formule d'amendement fut examinée dans le cadre d'une conférence constitutionnelle permanente. Tous les gouvernements présents à la conférence de Victoria, en juin 1971, acceptèrent ce que l'on appelle depuis «la formule de Victoria». On avait enfin trouvé, croyait-on, une formule acceptable pour toutes les provinces. Cependant, lorsque le gouvernement du Québec décida, à la suite de la conférence de Victoria, qu'il n'était pas prêt à accepter l'ensemble de la proposition constitutionnelle dont faisait partie la formule d'amendement, il fallut se résigner à un autre échec.

La résolution

Le projet de résolution poursuit trois objectifs principaux que l'on étudiera plus loin, mais qui s'énoncent comme suit:

- «rapatrier» la Constitution et nous doter d'une formule d'amendement;
- inclure dans la Constitution une Charte des droits et des libertés comprenant la liberté de circulation et d'établissement et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité;
- inclure dans la Constitution le principe de la péréquation.

De plus, la résolution prévoit la rédaction, dans les meilleurs délais, de la version française officielle de la Constitution.

Le rapatriement avec une formule d'amendement

Lorsque les Pères de la Fédération se réunirent à Charlottetown, en 1864, pour rédiger les résolutions qui allaient constituer l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (A.A.N.B.), ils ne se soucièrent pas d'y inclure une formule d'amendement, l'A.A.N.B. devant être une loi du Parlement britannique soumise aux procédures régulières de modification en vigueur en Grande-Bretagne. Si bien qu'aujourd'hui encore, après 116 ans, le Canada est toujours obligé de demander au Parlement du Royaume-Uni d'adopter une loi chaque fois qu'il veut modifier toute disposition de l'A.A.N.B. relative au partage des pouvoirs entre le Parlement du Canada et les assemblées législatives provinciales, ainsi que certaines autres dispositions. Le Canada est le seul pays souverain qui doive avoir recours au parlement d'un autre pays pour effectuer des changements à sa propre Constitution.

Voilà plus de 50 ans que cette anomalie préoccupe le Canada. Malgré tout, elle n'a jamais été rectifiée parce que

Introduction

Le gouvernement du Canada a déposé devant le Parlement un projet de résolution renfermant des changements constitutionnels d'une importance historique. L'entrée en vigueur de ces changements libérera le Canada des derniers vestiges de son ancien statut colonial. La nature fondamentale de notre système politique ne changera pas: le Canada va demeurer une démocratie parlementaire avec un régime fédéral de gouvernement et la Reine restera à la tête de l'Etat. Toutefois, après 113 ans, nous aurons enfin une Constitution à nous, et nous serons en mesure de la modifier chez nous. Il s'agit de changements importants puisque, pour la première fois, la Constitution canadienne énoncera et protégera les libertés et les droits fondamentaux des Canadiens. Cette brochure permettra aux Canadiens de comprendre la nature et l'importance des propositions déposées devant le Parlement. Pour plus de détails, on pourra consulter le texte intégral du projet de résolution qui a été publié avec des notes explicatives sur chacun des articles.*

*Pour en obtenir des exemplaires, il faut s'adresser à:

Publications Canada
C.P. 1986, succursale "B"
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

LA CONSTITUTION CANADIENNE

1980



DOCUMENT EXPLICATIF

sur le projet de résolution
concernant la

Constitution du Canada